



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1234 de 2000 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

DIPUTADOS - Régimen salarial y prestacional / SISTEMA SALARIAL Y PRESTACIONAL DE CONGRESISTAS - No es aplicable a los diputados

Por tanto, considera la Sala que el sistema salarial y prestacional de los diputados continúa siendo competencia exclusiva del legislador ordinario, mientras que para los congresistas y los empleados públicos es del reglamento a cargo del Gobierno Nacional, conforme a la ley marco de salarios y prestaciones, el cual se fija mediante decretos reglamentarios con base en la ley marco de salarios y prestaciones o ley 4ª de 1992 y las demás que se expidan conforme al artículo 150, numeral 19, literales e y f., como ha sido el caso del régimen especial sobre salarios y prestaciones de los congresistas. La Sala considera que a partir de la vigencia del Acto Legislativo 1 de 1996, el constituyente al establecer un régimen de prestaciones en favor de los diputados genera para ellos una relación de carácter especial de la cual se deriva un sistema de prestaciones sociales; sin embargo dejó al legislador el señalamiento por "ley especial" de las prestaciones que les correspondan a los diputados; por ello el sistema salarial y prestacional de los congresistas contenido en la ley 4ª. de 1992 no les es aplicable.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-315 de 1995 Corte Constitucional.

Autorizada la publicación con oficio 0578 del 17 de marzo del 2000
DIPUTADOS - Derecho a la seguridad social bajo el régimen contributivo

En cuanto a la seguridad social debe tenerse en cuenta que el artículo 48 de la Constitución Política determina que éste es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Además, garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. Los diputados con la vigencia de la Constitución de 1991, tienen el derecho irrenunciable a la seguridad social en su condición de habitantes, independientemente del artículo 299 superior que les estableció el de retribución por honorarios; o sea que la seguridad social a que se refiere el Acto Legislativo 1 de 1996 lo que hace es reiterar, en canon constitucional especial, dichos derechos en favor de ellos, pero bajo el régimen contributivo. Por ende, en esta materia, a los diputados también les es aplicable la ley 100 de 1993, sin que sea óbice para que en el futuro el legislador opte por señalarles normatividad distinta.

Autorizada la publicación con oficio 0578 del 17 de marzo del 2000
DIPUTADOS - Régimen prestacional

De otra parte, en cuanto al régimen prestacional, la condición de servidor público establecida para los diputados y el mandato de los artículos 15 y 157 de la ley 100 de 1993, los hace afiliados forzosos a los sistemas de pensiones y salud que ella prevé. En consecuencia también les son aplicables sus decretos reglamentarios como lo es el decreto 314 de 1994 a que alude la consulta y sobre el cual se hará referencia. Por tanto, concluye la Sala, en concordancia con el pronunciamiento anterior, que no es posible la aplicación extensiva a los diputados del sistema salarial y prestacional de los congresistas, contemplado en la ley 4ª de 1992 como desarrollo legislativo del artículo 150, numeral 19 literal e). Lo anterior, además conduce a concluir que los decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, los cuales fueron expedidos en ejercicio de las facultades previstas en dicha ley (4ª/92, art. 17), establecen un régimen especial de pensiones para los congresistas, restringen su campo de aplicación exclusivamente a quienes ostenten la condición de miembros del congreso y no es posible aplicar su normatividad a los diputados, porque así lo establece su texto, "la reglamentación contenida en este decreto es de carácter especial para quienes tuvieren la calidad de senadores o representantes a la Cámara. . ." (art. 18, decreto 1359/93) Por tanto, los diputados son objeto del régimen correspondiente a la generalidad de los servidores públicos y en consecuencia, el decreto 314 de 1994, por el cual se limita la base de cotización obligatoria en el sistema general de pensiones, les es aplicable

Autorizada la publicación con oficio 0578 del 17 de marzo del 2000
DIPUTADOS - Remuneración / ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES - Competencia para fijar remuneración de los diputados

En cuanto a la remuneración, la Constitución vigente otorga a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, y a ejercer sus competencias y autonomía fiscal, como lo manda el artículo 287 superior. Igualmente las asambleas tienen competencia para fijar las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleos (art. 300.7 de la C.P.) y el constituyente de 1996 modificó el sistema presupuestal de las asambleas dándoles autonomía en la materia, cuando en el artículo 299 aparte final del primer inciso, les asignó presupuesto propio. Los preceptos constitucionales anteriores permiten reiterar a esta Sala que las asambleas tienen competencia para fijar la remuneración que les corresponda a los diputados, con los

límites que les señala la Constitución, o sea referida exclusivamente a la asistencia a las sesiones, y el monto máximo permitido es el previsto en el mandato del artículo 55 del código de régimen departamental.

Autorizada la publicación con oficio 0578 del 17 de marzo del 2000

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero Ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Santa Fe de Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil (2000)

Rad. No.: 1234

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

Referencia: Pensión de diputados

El Ministro del Interior (E) doctor Jorge Mario Eastman Robledo, formula consulta, atendiendo solicitud del Gobernador del departamento de Risaralda la cual está relacionada con el régimen de remuneración y pensiones aplicable a los diputados.

Las preguntas tienen el siguiente texto:

1. ¿Limita el artículo 1 del decreto 314 de 1994 la base de cotización de los diputados? Entonces, ¿cuál sería el salario base de su cotización?
2. Se regulan aún las prestaciones sociales de los diputados con las normas que rigen para los congresistas? En tal caso, ¿Les es aplicable el artículo 3o. del decreto 314 de 1994?
3. Al expedirse por el ejecutivo los decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, mediante los cuales se estableció el régimen especial de pensiones, reajustes y sustituciones para los representantes y senadores, señalándose claramente en ellos el grupo beneficiario, ¿No les es aplicable entonces el régimen de los congresistas a los diputados?
4. Si la ley no ha expedido el régimen especial para los diputados, qué régimen se debe aplicar ahora?.

Consideraciones de la Sala

Antecedentes en la Constitución Política

En primer término, se observa que el régimen de remuneración de los diputados ha tenido distintos tratamientos en la propia norma superior.

En efecto, la Constitución de 1886 dispuso que “la ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a asignaciones de los diputados” y los gastos de funcionamiento de las asambleas, entre otros (art. 190). En el plebiscito de 1957 se dispuso que los miembros de las asambleas no tendrían sueldo permanente sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones (art. 8).

El constituyente de 1968 autorizó a la ley para ordenar las asignaciones de los diputados y los gastos de funcionamiento de las asambleas.

La Constitución de 1991, artículo 299, estableció para los diputados que “con las limitaciones que establezca la ley, tendrán derecho a honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes”.

Posteriormente el Acto Legislativo 1 de 1996, instituyó para los diputados el derecho “a una remuneración durante las sesiones correspondientes” y un régimen de seguridad social y de prestaciones, “en los términos que fije la ley”.

Antecedentes legales

Bajo la Constitución de 1886 el régimen prestacional de los diputados se reguló con la expedición de la ley 48 de 1962, y los decretos 1723 de 1964 y 1222 de 1986 (código de régimen departamental).

La ley 48 de 1962 estableció que:

Artículo 7

“Los miembros del congreso y de las asambleas departamentales, gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen (destaca la Sala con negrilla)

(. . .)

En consecuencia, se define en materia prestacional y de seguridad social en favor de los diputados, el mismo tratamiento de los congresistas, y el de ambos es remitido al previsto para los servidores públicos en la ley 6ª de 1945. Las prestaciones reconocidas por esta ley, son las siguientes: auxilio de cesantía, pensión de jubilación, seguro por muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, gastos de entierro, prima de navidad, seguro de vida y la hoy denominada pensión de sobrevivientes.

El artículo 6 del decreto 1723 de 1964, dispuso:

“Los diputados a las asambleas departamentales tendrán derecho a las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6ª de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen, en las mismas condiciones señaladas para los miembros del Congreso en el presente decreto. El seguro por muerte de los diputados se reconocerá y liquidará como el de los trabajadores oficiales” (destaca la Sala con negrilla).

La disposición reitera la voluntad del legislador cuando equipara el régimen prestacional de los diputados al de los congresistas y su remisión a la legislación general de los servidores públicos.

El artículo 55 (corresponde al artículo 1 de la ley 20 de 1977), decreto 1222 de 1986, dispuso:

“La asignación diaria de los diputados a las asambleas departamentales, por dietas, viáticos, gastos de representación y cualquier otro concepto, en conjunto o separadamente, no podrá exceder de la suma total que por razón de dietas y gastos de representación perciban diariamente los miembros del Congreso.

Las anteriores asignaciones sólo se percibirán durante las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Corporación, según el caso” (destaca la Sala con negrilla).

El legislador introduce el pago por asistencia a las sesiones bajo la modalidad de las denominadas “dietas” en favor de los diputados; su monto lo fija referido a lo que perciben los miembros del congreso únicamente por concepto de dietas y gastos de representación, como tope o monto, o sea ordena que, “no podrá exceder” este límite.

El vocablo dieta, significa, según el diccionario de la Real Academia Española: “Honorarios que un juez u otro funcionario devenga cada día mientras dura la comisión que se le confía fuera de su residencia oficial”. Otro significado es: “Retribución o indemnización fijada para los representantes en cortes o cámaras legislativas”.

La Sala en pronunciamiento anterior conceptuó, en el contexto de la ley 20 de 1977, que la expresión dieta podría entenderse como sinónimo de sueldo básico. Considerada la dieta como asignación diaria de los diputados, corresponde a la etimología de la palabra, del latín *dies*, día, no obstante lo cual, tiene las características de remuneración equivalente a la prevista para los servidores públicos que devengan sueldo (consulta 1.166, noviembre 25/98).

El artículo 56 del decreto 1222 citado, tiene el siguiente texto:

“Los miembros del Congreso y de las asambleas departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6ª de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen”.

Repite la norma lo previsto en la legislación reemplazada en el sentido de asimilar para los diputados (y congresistas), el tratamiento en materia de prestaciones e indemnizaciones sociales, previsto para los servidores públicos en la ley 6ª de 1945.

Lo anterior dió lugar a pronunciamiento de la Sala sobre esta materia, al analizar la normatividad transcrita, en los siguientes términos:

“Sobre los anteriores presupuestos, se advierte que el Código de Régimen Departamental, decreto ley 1222 de 1986, dispuso en los artículos 56 a 58, que los congresistas y diputados gozan de idénticas prestaciones e indemnizaciones a las previstas para los servidores públicos en la ley 6ª de 1945; y además tienen derecho a las mismas prestaciones por incapacidad o muerte” (consulta 695 del 14 de junio de 1995).

Sobre la materia relacionada con los diputados también la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, tuvo oportunidad de pronunciarse (en vigencia de la Constitución de 1886), acerca del carácter de la vinculación, sobre las prestaciones a que tenían derecho y si podía modificarse su régimen prestacional, y al respecto expresó:

“No es materia discutible que los diputados departamentales son empleados públicos del orden departamental y por lo mismo regidos por una situación legal y reglamentaria esto es por normas legales preestablecidas. A este respecto es evidente que la ley 48 de 1962 consagró que los miembros del congreso y de las asambleas departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los empleados públicos en la ley 6ª. de 1945 y demás disposiciones que la adicionan o reforman...

como son la ley 6a. de 1945 y las que la adicionan o reforman, de donde fluye obviamente que la modificación de dicho régimen, por encontrarse consagrado en disposiciones legales, no puede ser modificado, favorable o desfavorablemente sino por norma de igual categoría jerárquica o sea mediante nueva ley, porque si la modificación se hiciera mediante decreto reglamentario u ordenanza departamental excedería los límites señalados en la ley lo que comporta abierta ilegalidad y por tanto nulidad de la actuación.

Por otra parte, es cierto que los diputados a las asambleas son empleados públicos del orden departamental pero para efectos de sus prestaciones sociales, la ley 48 de 1962 los equiparó a funcionarios del orden nacional, al prescribir que su régimen de prestaciones sociales se gobernaría por las leyes reguladoras de la materia en el orden nacional" (Sentencia de 26 de marzo de 1981, expediente 3551, Consejero Ponente doctor Ignacio Reyes Posada).

En síntesis, antes de la Carta del 91 el régimen jurídico que orientó el pago de sueldo o dietas por asistencia a sesiones y el régimen prestacional e indemnizatorio para los diputados, era igual al previsto para los congresistas, o sea el consignado en la ley 6ª de 1945 y en el código de régimen departamental, con lo cual se evidencia otro elemento esencial: el régimen tuvo rango de normatividad legal.

El criterio sostenido por esta Sala y también lo proveído en sentencia de la Sección Segunda de la Corporación, precisan que los diputados antes de la Constitución del noventa y uno estaban sujetos al régimen de "los funcionarios públicos" del orden departamental, y en cuanto a las prestaciones sociales, se les venía considerando con el tratamiento de servidores del orden nacional, a los que se les aplicaba la ley 6a. de 1945 y las demás leyes modificatorias y complementarias, lo cual resultaba equivalente al ordenamiento previsto para los congresistas.

Además, el mismo estatuto departamental señaló en cuanto al régimen de prestaciones de sus servidores en general, lo siguiente:

Artículo 234

"El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de los departamentos es el que establece la ley".

En consecuencia, respecto de los empleados públicos y trabajadores oficiales, el régimen prestacional también tiene fundamento en la ley bajo la Constitución de 1.886.

De ahí la conclusión de la Sala, cuya cita se incluye en la consulta donde se observa que el régimen de los diputados tanto el de la remuneración como el de prestaciones, es propio y especial, diferente al general de los empleados públicos (ponencia 695).

Análisis normativo bajo la Constitución del 91

Corresponde por tanto, para dar respuesta a los interrogantes formulados, hacer el análisis, no solo de la normatividad prevista en la legislación, sino en el contexto de la propia Constitución, a fin de determinar el régimen de remuneración aplicable, y en consecuencia el prestacional incluyendo el de pensiones.

El artículo 299 de la Constitución de 1991 en su texto inicial, dispuso:

"En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental. . .

(. . .)

Los diputados no tendrán la calidad de funcionarios públicos, ... con las limitaciones que establezca la ley tendrán derecho a honorarios por asistencia a las sesiones correspondientes" (destaca la Sala con negrilla).

Debe destacar la Sala que ninguna otra norma legal aplicable de manera expresa a los diputados se dictó con posterioridad a la Constitución del 91, no obstante que la Carta ordenó al legislador ocuparse de la materia; en efecto, advirtió que su régimen será previsto con "las limitaciones que establezca la ley", limitaciones que jamás expidió en vigencia de la norma superior aludida.

Pronunciamientos de la Corporación en cuanto al régimen aplicable a los diputados

En los conceptos 444 del 4 de mayo de 1992 y 695 del 14 de junio de 1995, es decir, antes de la expedición del Acto Legislativo 1 de 1996, ante la ausencia del desarrollo legal del artículo 299 superior y a pesar de la precaria constitucionalidad del ordenamiento legal en materia de remuneración, frente a la vigencia de la Constitución de 1991, esta Sala estimó aplicables las disposiciones sobre dietas y prestaciones sociales de diputados contenidas en el código de régimen departamental, artículos 55 a 58 en consideración a que este ordenamiento jurídico no fué expresamente derogado por la normatividad posterior ni sus disposiciones fueron declaradas inexequibles por la autoridad jurisdiccional competente y además, en cumplimiento del principio de la plenitud del orden jurídico.

También el mismo Consejo de Estado, en su sección segunda, contencioso administrativa, aceptó la anterior doctrina de la Sala de Consulta y en sentencias de la Magistrada Dolly Pedraza de Arenas, expediente 11.576 del 7 de noviembre de 1.996 y de Clara Forero de Castro, expediente 11.727 del 23 de abril de 1.998, dieron aplicación a la ley 6ª de 1945 respecto de prestaciones sociales de diputados.

Con posterioridad al Acto Legislativo 1 de 1996, en armonía con los anteriores pronunciamientos y fallos judiciales, y hasta tanto el legislador desarrolle el mandato constitucional del artículo 299 superior, son aplicables las disposiciones del código de régimen departamental el cual remite en materia de prestaciones de los diputados “a la ley 6ª de 1945 y demás disposiciones que la han adicionado o reformado”, bajo el siguiente razonamiento:

Considera esta Sala que en aplicación del principio de primacía de la disposición constitucional en el artículo 4 superior por virtud del Acto Legislativo 1 de 1996 se retornó al régimen de remuneración vigente al momento de entrar a regir la Constitución del 91; en consecuencia es procedente la aplicación de la legislación anterior mientras no sea modificada por disposiciones posteriores.

Por tanto, los artículos 55 a 58 del código de régimen departamental en cuanto fijan un régimen salarial y prestacional para los diputados (y remiten a la ley 6ª de 1945), deben examinarse en relación con la legislación posterior a la Constitución Política del 91, particularmente en el contexto de las leyes 4ª de 1992 y 100 de 1993 y sus normas reglamentarias, que en algunos eventos disponen regulaciones generales, aplicables a todos los servidores públicos, sin excluir a los diputados.

El Acto Legislativo 1 de 1996

Antes de cumplir el primer lustro la nueva Carta, se expidió el Acto Legislativo 1 de 1996 por el cual se modificaron los artículos 299 y 300 de la Carta Política. Conviene examinar el nuevo texto, pertinente a la materia:

Artículo 299

(. . .)

“los miembros de la asamblea departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley” (art. 1, Acto Legislativo 1/96) (destaca la sala con negrilla).

El proyecto correspondiente a esta modificación constitucional (No. 185) tuvo ponencia de primer debate en la Cámara de Representantes el 17 de octubre de 1995 y desde entonces fué clara la intención del constituyente de eliminar el pago de honorarios e introducir un régimen laboral en favor de los diputados, con efecto de instituir una remuneración, cuya naturaleza debería definir la ley y acompañarse de prestaciones y seguridad social como corresponde a la generalidad de los servidores públicos; dijo el ponente:

“En el caso concreto de los diputados se les discrimina en la norma constitucional vigente al negárseles las consecuencias laborales derivadas de la condición de servidores públicos, siéndolo y al disponérseles la aplicación de inhabilidades e incompatibilidades propias de otros funcionarios públicos, sin gozar a cambio de las mismas prerrogativas y derechos de aquéllos.

A corregir esa situación se encamina el proyecto de acto legislativo al establecer que los diputados tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por el régimen prestacional y de seguridad social que determine la ley, que además es consecuente con el tratamiento legal vigente para los diputados. . . (Ponente: Adalberto Jaimes O., Gaceta del Congreso 337, jueves 19 de octubre de 1995, pág. 4).

El constituyente al reemplazar el régimen de honorarios, defirió al legislador la fijación de la remuneración correspondiente a los diputados, cuestión que no ha tenido lugar, produciéndose como consecuencia, en criterio de esta Sala, ausencia de normatividad expresa que regule la materia, esto es, respecto de la remuneración “durante las sesiones correspondientes” y sobre el régimen de prestaciones y seguridad social que les corresponda.

Por tanto, a partir de la vigencia del Acto Legislativo 1 de 1996, se estableció en favor de los diputados, el derecho a remuneración por la asistencia “durante las sesiones correspondientes” y el reconocimiento de seguridad social y prestacional, con arreglo a la ley. Con la consideración que debe destacarse especialmente: el legislador no se ha ocupado hasta la fecha, de dictar tal ordenamiento legal.

Corresponde entonces bajo el vigente marco constitucional que es el del Acto Legislativo en consideración, examinar cuál es el régimen de remuneración y el prestacional de los diputados. Como el constituyente previó de modo genérico en favor de los diputados “el derecho a una remuneración”, debe advertirse que tampoco fué una afortunada precisión de la materia, especialmente en ausencia de ley que defina su naturaleza.

Es pertinente evocar el significado del vocablo remuneración, según el diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales (Guillermo Cabanellas de las Cuevas, 25ª edición) cuando señala que es: “recompensa o premio en general. Todo pago por servicio. Cantidad concreta a que asciende esa retribución (V. Honorarios, jornal, salario, sueldo, trabajo a destajo)” (destaca la Sala con negrilla), o sea que remuneración, bien podría consistir en los honorarios que estuvieron previstos en la norma superior reemplazada o simplemente en sueldos, o quizá, más exactamente en dietas por corresponder a pago por sesión o día de trabajo, entendiendo como quedó consignado en criterio de esta Sala, que éstas tienen carácter de sueldo.

Debe señalarse cómo el constituyente del año 96 definió respecto de los diputados, lo siguiente:

- se trata de servidores públicos, cuestión innecesaria que ya había determinado en el artículo 123 la misma Carta al advertir que lo son, los empleados y trabajadores del Estado y de las entidades descentralizadas y por servicios, a la par que “los miembros de las corporaciones públicas”;
- prevé que estarán amparados por un régimen de prestaciones, “en los términos que fije la ley”, lo cual es indicativo que está ordenando régimen especial que equivale al de los empleados públicos, sin serlo, ya que su carácter es el de servidores públicos; “miembros de corporación pública”;
- la remuneración referida exclusivamente a la labor cumplida por asistencia a reuniones según el mandato constitucional, significa que es una modalidad de dietas, pero con las características de sueldo.

Por tanto, el constituyente de 1996 derogó tal régimen de honorarios y volvió a establecer el sistema de prestaciones en favor de los diputados, razón por la cual recobran fuerza jurídica las leyes de remuneración y prestaciones que no derogó expresamente el constituyente de 1991. La Sala entiende la expresión “ley” en su sentido más genérico, por tal razón considera que el constituyente al derogar la versión del artículo 299 superior de la Constitución de 1991 y recobrar vigencia el sistema prestacional en favor de los diputados, los ubica nuevamente en el régimen remuneratorio y prestacional que los amparaba en la legislación vigente durante el imperio de la Constitución del 86, aun cuando teniendo en cuenta los aspectos que se señalaron, en el sentido de armonizarlas con la legislación posterior que resulte derogatoria o modificatoria de la vigente entonces.

Conforme con lo anterior, la Sala considera que mientras el legislador no desarrolle los mandatos del artículo 299 superior, las disposiciones del código de régimen departamental (decreto ley 1222 de 1986), están vigentes y acordes con el nuevo régimen constitucional de 1996; particularmente el artículo 55 relativo al límite superior de la remuneración diaria que reciben los diputados, el 56 en cuanto a la aplicación a los diputados de la ley 6ª de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen y el 57 relacionado con la reserva legal en materia de prestaciones sociales de los diputados en la medida en que no existan normas posteriores que los modifiquen o sustituyan, aun cuando debe reiterarse que algunas disposiciones fueron recogidas por nuevos textos, los cuales son aplicables en su reemplazo.

La ley 4ª de 1992 mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, ordena en su artículo 4 que ningún servidor público “tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional”, con excepción del Presidente de la República y los diplomáticos colombianos acreditados en el exterior, incluidos los comisionados del Ministerio de Defensa. Esta norma general por tanto, es aplicable a los diputados, con la consideración que el código departamental señaló el límite referido únicamente a la suma total por “razón de dietas y gastos de representación” (art. 55).

En materia de prestaciones sociales es necesario precisar que la ley 100 de 1993 es ley derogatoria de los regímenes generales y especiales de pensiones, razón por la cual la ley 6ª de 1945, sólo es aplicable a los diputados en los términos del régimen de transición o sea del artículo 36 de la ley 100. Asimismo, la ley 6ª de 1945 en materia de cesantías del orden territorial fue modificada por las leyes 344 de 1996 y 362 de 1997, por tanto, la ley 6ª de 1945 y las demás disposiciones que la modificaron y complementaron, rigen exclusivamente para quienes tengan situaciones consolidadas con anterioridad a la vigencia de las leyes 100 y 344 respectivamente.

Normatividad aplicable al régimen salarial y prestacional de los diputados

En vigencia de la Constitución anterior la política salarial y prestacional era de exclusiva reserva legal. En el régimen constitucional actual se mantiene la competencia del legislador para fijar la remuneración de los diputados y honorarios de los concejales, conforme a los artículos 299 y 312, en tanto que para los congresistas y los empleados públicos la competencia es del gobierno nacional de acuerdo con las normas generales, objetivos y criterios que le señale el legislador por mandato del artículo 150, numeral 19, literal e).

Por tanto, considera la Sala que el sistema salarial y prestacional de los diputados continúa siendo competencia exclusiva del legislador ordinario, mientras que para los congresistas y los empleados públicos es del reglamento a cargo del Gobierno Nacional, conforme a la ley marco de salarios y prestaciones, el cual se fija mediante decretos reglamentarios con base en la ley marco de salarios y prestaciones o ley 4ª de 1992 y las demás que se expidan conforme al artículo 150, numeral 19, literales e y f., como ha sido el caso del régimen especial sobre salarios y prestaciones de los congresistas.

La Sala considera que a partir de la vigencia del Acto Legislativo 1 de 1996, el constituyente al establecer un régimen de prestaciones en favor de los diputados genera para ellos una relación de carácter especial de la cual se deriva un sistema de prestaciones sociales; sin embargo dejó al legislador el señalamiento por “ley especial” de las prestaciones que les correspondan a los diputados; por ello el sistema salarial y prestacional de los congresistas contenido en la ley 4ª. de 1992 no les es aplicable y no obstante la reforma constitucional de 1996, sigue siendo válido el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-315 de 1995, según el siguiente texto:

El fundamento constitucional de la ley analizada lo constituye la atribución que la Constitución asigna al Congreso en su artículo 150.19, literales e y f. La facultad del legislador se reduce a fijar las normas generales sobre el régimen salarial y prestacional de los “empleados públicos” y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los “trabajadores oficiales”. No puede, en consecuencia hacerse uso de esta facultad en relación

con los concejales y los diputados, que por definición no son empleados públicos. La inexistencia de una relación laboral o la propia que se predica de los funcionarios públicos sujetos a una situación legal y reglamentaria, impide someter a estos servidores públicos a un régimen salarial y prestacional. Ahora, la materia relativa a los “honorarios” de los concejales y diputados, es un asunto que concierne exclusivamente a la ley y, por ende, no puede ser objeto de la técnica peculiar propia de las leyes marco (destaca la Sala con negrilla) (Mag. ponente: Eduardo Cifuentes, Gaceta de la Corte Constitucional, 1995, tomo 7 pag. 266).

La providencia, dictada antes de la vigencia del Acto Legislativo 1 de 1996, o sea bajo el régimen de honorarios para los diputados es, desde luego, de idéntica forma válida bajo el actual régimen donde se ordena determinar para los diputados su remuneración, prestaciones sociales y seguridad social “en los términos que fije la ley”, es decir, que tampoco puede ser objeto de la “técnica peculiar de las leyes marco”, según dicha providencia transcrita.

Sin embargo, en la misma providencia, el máximo tribunal de control constitucional advierte en relación con los demás empleados públicos de las entidades territoriales (lo cual resulta aplicable a los diputados), lo siguiente:

“No obstante que las autoridades locales tienen competencias expresas para determinar la estructura de sus administraciones, fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos (C.P. arts. 287, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7), no puede desconocerse la atribución general del congreso en punto al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos territoriales (C.P. arts. 150-5, 150-19-e y 287)”

(. . .)

“La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente competencias. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el constituyente rechazó al señalar: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley (C.P. art. 287).

(. . .)

Las premisas sentadas, llevan a la Corte a concluir que la norma examinada, por lo que respecta a los empleados públicos territoriales, es exequible”.

Brevemente se destaca que el legislador puede señalar límites para la fijación de la remuneración de los empleados públicos territoriales, pero esta es competencia de las propias autoridades departamentales, en este caso concretamente de las respectivas asambleas.

En cuanto a la seguridad social debe tenerse en cuenta que el artículo 48 de la Constitución Política determina que éste es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Además, garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Los diputados con la vigencia de la Constitución de 1991, tienen el derecho irrenunciable a la seguridad social en su condición de habitantes, independientemente del artículo 299 superior que les estableció el de retribución por honorarios; o sea que la seguridad social a que se refiere el Acto Legislativo 1 de 1996 lo que hace es reiterar, en canon constitucional especial, dichos derechos en favor de ellos, pero bajo el régimen contributivo. Por ende, en esta materia, a los diputados también les es aplicable la ley 100 de 1993, sin que sea óbice para que en el futuro el legislador opte por señalarles normatividad distinta.

De otra parte, en cuanto al régimen prestacional, la condición de servidor público establecida para los diputados y el mandato de los artículos 15 y 157 de la ley 100 de 1993, los hace afiliados forzosos a los sistemas de pensiones y salud que ella prevé. En consecuencia también les son aplicables sus decretos reglamentarios como lo es el decreto 314 de 1994 a que alude la consulta y sobre el cual se hará referencia.

El artículo 4 de ley 100 de 1993, sobre el servicio público de seguridad social, establece que:

“La seguridad social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y que será prestado por las entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidos en la presente ley.

Este servicio público es esencial en lo relacionado con el sistema general de seguridad social en salud. Con respecto al sistema general de pensiones es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones.”.

El artículo 11 de la misma ley, sobre el campo de aplicación del régimen de las pensiones, prevé lo siguiente:

“El sistema general de pensiones, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del

territorio nacional, conservando adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes,...” (destaca la Sala con negrilla)

En relación con la aplicación de la ley 100 de 1993, esta Sala, sobre este particular expresó:

“Al establecerse el sistema de seguridad social integral con la ley 100 de 1993, se dispuso que los servidores públicos serían afiliados obligatorios al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social y que cotizarían, al primero, durante la vigencia de la relación laboral, con base en el salario mensual, el 8% en 1994, el 9% en 1995, y el 10% en 1996, con la modalidad de que los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores, el 25% restante; y al segundo un máximo del 12% “salario base de cotización” del cual las dos terceras partes estarán a cargo del empleador y una tercera a cargo del trabajador (arts. 15, 17, 18, 20, 157 y 204).

(. . .)

Expedida la ley 4a. de 1992 y especialmente el decreto 1359 de 1993 que dio origen ‘al régimen especial de pensiones...’ se estableció una diferencia entre el régimen de los congresistas que es especial y el de los demás servidores quienes deben regirse por el correspondiente estatuto.

En consecuencia, el monto de las cotizaciones para el sistema general de pensiones y para el sistema general de seguridad social en salud para los diputados está consignado en la ley 100 de 1993.

En cuanto a las pensiones conforme al artículo 151, parágrafo íbidem, sus efectos se aplicaran a partir del 30 de junio de 1995”(. . .) (consulta 695, junio 14/95).

Posteriormente, sobre el régimen prestacional, esta misma Sala de Consulta y Servicio Civil, en vigencia del actual régimen constitucional respecto de los diputados, mediante concepto ya citado (Rad. 1166), expresó lo siguiente:

“...La Constitución de 1991 fue categórica al prescribir que el régimen prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública será fijado por el gobierno con sujeción a los objetivos y criterios señalados en las normas generales que dicte el Congreso (art. 150, numeral 19, letra e).

Son funciones pertinentes a prestaciones sociales que, además, tienen el carácter de indelegables en las corporaciones públicas territoriales, las que por tanto ‘no podrán arrogárselas’ de manera que cualquier prestación que resuelvan establecer las asambleas es extralegal y más aún inconstitucional.

En desarrollo de la respectiva ley marco prestacional (ley 4a. de 1992), el Gobierno expidió el decreto 801 de 1992, ‘por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional para los miembros del Congreso de la República’ en el que se determinan para los miembros de esta corporación legislativa las siguientes primas:

1. Prima de localización y vivienda mensual, equivalente a setecientos mil pesos (\$700.000.00)
2. Prima de transporte equivalente al 50% de los intereses mensuales causados por la adquisición de vehículo de uso particular hasta por quince millones.
3. Prima de salud equivalente al 10% de la asignación mensual que devenguen los miembros del Congreso.

Dichas primas, que no constituyen factor salarial, ‘reemplazan en su totalidad y dejan sin efecto las primas existentes en la actualidad con excepción de la prima de navidad.’

La norma mencionada varió la equivalencia en materia prestacional existente entre congresistas y diputados, pues ambos gozaban de las mismas prestaciones consagradas para los demás empleados públicos en la ley 6ª de 1945 y disposiciones que la adicionen o reformen, conforme al precepto contenido en el artículo 56 del decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental). Ello por cuanto las nuevas primas (las de localización y vivienda, de transporte y de salud) son exclusivas para los miembros del Congreso, sin que puedan hacerse extensivas a los diputados. La prima de navidad, por el contrario continúa siendo percibida por los unos y por los otros”.

Por tanto, concluye la Sala, en concordancia con el pronunciamiento anterior, que no es posible la aplicación extensiva a los diputados del sistema salarial y prestacional de los congresistas, contemplado en la ley 4ª de 1992 como desarrollo legislativo del artículo 150, numeral 19 literal e).

facultades previstas en dicha ley (4ª/92, art. 17), establecen un régimen especial de pensiones para los congresistas, restringen su campo de aplicación exclusivamente a quienes ostenten la condición de miembros del congreso y no es posible aplicar su normatividad a los diputados, porque así lo establece su texto, "la reglamentación contenida en este decreto es de carácter especial para quienes tuvieren la calidad de senadores o representantes a la Cámara. . ." (art. 18, decreto 1359/93)

Por tanto, los diputados son objeto del régimen correspondiente a la generalidad de los servidores públicos y en consecuencia, el decreto 314 de 1994, por el cual se limita la base de cotización obligatoria en el sistema general de pensiones, les es aplicable. Su texto establece lo siguiente:

Artículo 1. Límite de la base de cotización obligatoria

"Limitáse a veinte salarios mínimos mensuales, la base de cotización al sistema general de pensiones creado por la ley 100 de 1993."

(. . .).

El anterior mandato dispone apenas un límite que no se convierte en monto aplicable en todos los casos sino en aquéllos donde efectivamente se haya alcanzado tal nivel.

Por tanto, para los diputados, al momento de hacerse la liquidación de sus aportes para la pensión, corresponde observar el artículo 1 del decreto 314.

El artículo 3 del mismo decreto 314, tiene el siguiente texto:

"Las limitaciones del presente decreto no se aplicarán a aquéllos servidores públicos que tengan derecho a una pensión superior a las cifras mencionadas de acuerdo con las leyes preexistentes. . ."

Ante la inexistencia de norma legal anterior vigente y expresa aplicable a los diputados, que soporte un régimen especial que los excluya de acuerdo con la norma citada, la Sala concluye que los miembros de las asambleas departamentales están amparados por el régimen de prestaciones sociales, "que fije la ley" y esas prestaciones sociales en materia de pensiones, no pueden ser otras que las previstas en la ley 100 de 1.993, la cual sustituyó la normatividad anterior, incluida la ley 6ª de 1945 y demás disposiciones que la modificaron y adicionaron.

En cuanto a la remuneración, la Constitución vigente otorga a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, y a ejercer sus competencias y autonomía fiscal, como lo manda el artículo 287 superior. Igualmente las asambleas tienen competencia para fijar las escalas de remuneración de las diferentes categoría de empleos (art. 300.7 de la C.P.) y el constituyente de 1996 modificó el sistema presupuestal de las asambleas dándoles autonomía en la materia, cuando en el artículo 299 aparte final del primer inciso, les asignó presupuesto propio.

Los preceptos constitucionales anteriores permiten reiterar a esta Sala que las asambleas tienen competencia para fijar la remuneración que les corresponda a los diputados, con los límites que les señala la Constitución, o sea referida exclusivamente a la asistencia a las sesiones, y el monto máximo permitido es el previsto en el mandato del artículo 55 del código de régimen departamental.

Las asambleas departamentales carecen de competencia para regular los asuntos relacionados con prestaciones sociales por expresa prohibición constitucional contenida en el artículo 150 numeral 19 inciso final y porque la reforma constitucional de 1996 mantiene dicha reserva legal en esta materia, tal como lo dispone el artículo 57 del código de régimen departamental.

La Sala responde

1. El tope máximo de la base de cotización al Sistema General de Pensiones para los diputados, en su condición de servidores públicos, es la cantidad de veinte salarios mínimos legales mensuales (art. 1 , decreto 314 de 1994).

La remuneración base de cotización, es la establecida por las respectivas asambleas departamentales con observancia de los límites fijados en la ley y en proporción al número de sesiones a las que asistan durante el mes correspondiente.

2. Las prestaciones sociales de los diputados no se rigen por el régimen especial de los congresistas, sino por el general de la ley 6ª de 1945 y el código de régimen departamental en los aspectos que no fueron modificados por la legislación posterior; en especial la ley 100 de 1.993 en materia pensional.

Por tanto, según se advirtió en la primera respuesta, los límites previstos en el artículo 1 del decreto 314 de 1994 se aplican a los diputados, y en este sentido debe también entenderse la lectura del artículo 3 del mismo decreto.

3. No es posible aplicar a los diputados los decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994 porque este es un régimen especial y exclusivo, previsto únicamente para los congresistas, el cual fué expedido con base en la ley 4ª de 1992, artículo 17.

4. En ausencia de ley especial de seguridad social y de jubilación para los diputados, se aplica el régimen previsto en la ley 100 de 1.993.

La remuneración de los diputados, mientras no se expida la ley especial que los regule, se determina por las respectivas asambleas departamentales, dentro de los límites dispuestos en el código departamental (art. 55, decreto 1222/86) en la forma como se indicó en la primera respuesta, es decir, restringida al pago por asistencia a las sesiones a las que efectivamente concurra el diputado.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE CESAR HOYOS SALAZAR
Presidente

(continúan las firmas)

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 12:35:10